

Finansdepartementet
103 33 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2022-01004

ER REF Fi2022/02529

Remissvar om promemorian **Ökad motståndskraft i betalningssystemet**

2022-11-30

Riksbanken tillstyrker i huvudsak förslaget till ny lag om clearing och avveckling av betalningar. Det är viktigt att alla relevanta företag kommer under reglering och tillsyn. Samtidigt har Riksbanken ett antal synpunkter på förslaget.

Enligt Riksbankens mening är det viktigt att Sverige implementerar de globala standarderna Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI) även för clearingbolag. För annan finansiell infrastruktur, såsom centrala motparter och värdepapperscentraler har PFMI implementerats genom EU-förordningarna EMIR¹ respektive CSDR². Clearingbolag regleras dock på nationell nivå. Promemorian bedömer att de snabba omvärldsförändringarna och digitaliseringen av betalningsmarknaden kräver förändringar i lagstiftningen. Riksbanken instämmer i denna bedömning och vill betona vikten av att alla relevanta bolag som är aktiva i betalningskedjan står under adekvat reglering och tillsyn.

I flera avseenden följer lagförslaget de globala PFMI-standarderna ganska översiktligt, men på ett antal punkter anser Riksbanken att förslaget behöver bli mer konkret för att i likhet med ovan nämnda EU-förordningar uppnå en mer enhetlig och ändamålsenlig lagstiftning. Nedan följer några mer specifika synpunkter på förslaget.

Definitionen av clearingverksamhet bör ändras på sikt

Riksbanken tycker det är positivt att Sverige försöker harmonisera svensk lagstiftning med internationella standarder genom att föreslå en utvidgad definition av clearingverksamhet som omfattar *alla* steg i en betalningskedja. Det viktiga är att man i och med förslaget utökar tillståndsplikten för bolag som genomför vissa steg i betalningskedjan men som idag faller utanför tillståndsplikten. Riksbanken hade dock föredragit om man hade infört två olika tillståndstyper, beroende på vilka steg i betalningskedjan som ett bolag utför.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012

Bolag som utför *alla* steg i betalningskedjan skulle då regleras som clearingbolag. Bolag som endast utför *något eller några av de initiala stegen* i betalningskedjan skulle däremot regleras som något annat, förslagsvis som aktörer i betalningskedjan. Detta skulle vara mer i linje med PFMI. Enligt PFMI är det endast de bolag som utför alla steg i betalningskedjan som definieras som clearingbolag medan bolag som endast utför något enstaka steg faller utanför definitionen. Enligt det svenska förslaget räcker det med att ett bolag utför *ett* steg i betalningskedjan för att det ska anses bedriva clearingverksamhet. Riksbanken förstår att den nya lagen måste genomföras skyndsamt och för närvarande fungerar den föreslagna definitionen av clearingbolag men på sikt borde man överväga att särskilja mellan aktörer som utför *alla* steg respektive enbart *något eller några av de initiala stegen* i betalningskedjan.

Riksbanken anser också att det är viktigt att i tydliggörande syfte införa en definition för varje steg i betalningskedjan.

Avveckling är ett vedertaget begrepp och bör ej ändras

Ett förslag i promemorian är att definitionen av avveckling bör moderniseras och uttryckas som att "avveckla betalningar genom slutlig överföring." Begreppet kan skapa otydlighet eftersom avveckling av betalningar genom slutlig överföring är det som sker i RIX och RIX-INST. Riksbanken anser att avveckling är ett så välkänt och vedertaget begrepp på finansmarknaden att det inte bör ändras.

Bestämmelsen om styrning behöver mer innehåll och struktur

Riksbanken menar att kraven på intern styrning och kontroll behöver bli mer stringenta och bättre strukturerade, såsom de är i PFMI, EMIR och CSDR. I dessa regelverk finns det krav på robusta arrangemang för styrning som omfattar en tydlig organisationsstruktur med en transparent och konsekvent ansvarsfördelning. Därtill finns det krav på *effektiva metoder* för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera de risker som den är eller kan bli utsatt för, en tillfredsställande policy vad gäller ersättningar och tillfredsställande rutiner för intern kontroll. I EU-förordningarna finns det också krav på effektiva och skriftliga arrangemang för att hantera potentiella intressekonflikter mellan den finansiella infrastrukturen och dess deltagare och deras klienter.

Riksbanken anser att den svenska lagen också bör innehålla sådana krav eftersom de skapar förutsättningar för en god intern styrning och kontroll. Riksbanken menar vidare att de svenska bestämmelserna är för översiktligt formulerade. Det finns vissa klargöranden om styrningen och vad den bör innehålla i själva promemorian (i specialmotiveringen till bestämmelsen om styrning) men dessa uttalanden är inte juridiskt bindande. Riksbanken anser att dessa krav bör framgå direkt av lag. Det är inte rimligt att nationell reglerad svensk finansiell infrastruktur har mer otydliga och översiktliga krav avseende styrning än vad motsvarande EU-reglerad svensk finansiell infrastruktur har.

Det bör införas ett krav på oberoende styrelseledamöter

Riksbanken anser att lagförslagets krav på att clearingbolag ska ha en styrelse med minst tre ledamöter är för lågt, även som minimikrav. Om ett clearingbolag väljer att lägga sig på denna miniminivå är det tveksamt om det lever upp till kravet för att få tillstånd. En förutsättning för tillstånd är att styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda bolaget. För ett clearingbolag handlar det om kunskaper om

styrning, betalningar, affärsrisker, operativa risker men också om kredit-, likviditets- och investeringsrisker, även om de sistnämnda möjligtvis inte utgör lika stora risker för ett clearingbolag som för annan finansiell infrastruktur. Om man jämför med EMIR och CSDR, så specificerar förordningarna inte antalet styrelseledamöter som ska finnas i respektive bolag. Däremot finns det krav på att minst en tredjedel och inte mindre än två styrelseledamöter ska vara oberoende, vilket i praktiken innebär en styrelse på fler än tre personer.

Riksbanken menar vidare att det är viktigt att det även för clearingbolag införs krav på oberoende styrelseledamöter. Clearingbolag liksom finansiell infrastruktur i övrigt utför verksamhet som det sällan finns alternativ till. Av den anledningen, och för bolagets trovärdighet, är det särskilt viktigt med styrelseledamöter som tillför ett oberoende perspektiv, ett strategiskt tänkande samt objektivitet.

Kapitalkravet måste specificeras mer

Riksbankens anser att kapitalkravet för clearingbolag är väldigt översiktligt formulerat och behöver bli tydligare. Lagen bör explicit specificera vilka risker som ska täckas av kapitalkravet och det bör framgå att det som ett minimum inkluderar operativa och juridiska risker samt affärs- och investeringsrisker. Kapitalet ska också vara tillräckligt för att säkerställa en ordnad avveckling eller omstrukturering av verksamheten under en tidsperiod på minst sex månader. Det bör också ställas krav på clearingbolag att ha en plan för att anskaffa ytterligare kapital ifall det understiger kapitalkravet samt en plan för ordnad avveckling eller omstrukturering av verksamheten för det fall att kapitalanskaffningen inte lyckas. Metodiken för att beräkna kapitalkravet och storleken på det kan sedan specificeras genom föreskrifter.

Clearingbolag och värdepapperscentraler är utsatta för liknande risker och därför är det lämpligt att jämföra respektive bolags kapitalkrav. För värdepapperscentraler finns det övergripande bestämmelser för kapitalkrav i CSDR och regleras på detaljnivå genom tekniska standarder som kan liknas vid föreskrifter. En liknande modell bör även gälla för clearingbolag.

Bestämmelsen om uppdragsavtal bör ges en liknande innebörd som den i CSDR

Riksbanken anser vidare att reglerna för utkontraktering behöver bli tydligare. Clearingbolag får enligt lagförslaget uppdra åt någon annan att utföra uppgifter som är av betydelse för clearingverksamheten (utkontraktering) om de *ansvarar* för att säkerställa att uppdragstagarens verksamhet bedrivs med operativ stabilitet och omfattas av en tillfredsställande intern styrning och kontroll.

Lagförslaget behöver bli tydligare i framför allt två aspekter. För det första bör det framgå att clearingbolaget i och med utkontrakteringen inte avhänder sig ansvar. För det andra bör det ställas krav på att clearingbolaget ska ha en beställarorganisation som har den sakkunskap och resurser som krävs för att kunna bedöma att de tillhandahållna tjänsterna har den kvalitet som man har avtalat om och att man i övrigt kan övervaka den utkontrakterade verksamheten och de risker som är förknippade med den.

Däremot är det tveksamt om man kan ställa krav på att clearingbolaget ska ansvara för att uppdragstagarens *verksamhet* omfattas av en tillfredsställande intern styrning och kontroll. Ett sådant ansvar åligger uppdragstagarens *styrelse*. Clearingbolagets ansvar sträcker sig till att se till att det finns tillfredsställande arrangemang för styrning av själva *uppdragsavtalet*.



Samarbete och utbyte av information bör även avse Riksbanken

Riksbanken anser att bestämmelsen om samarbete och utbyte av information i stället för "utländska tillsynsmyndigheter" ska avse "berörda myndigheter" och att även Riksbanken omfattas av den skyldighet Finansinspektionen har enligt bestämmelsen. Samarbete och utbyte av information är viktigt mot bakgrund av att Riksbanken övervakar clearingbolag men även för att Riksbanken troligen inom kort kommer vara en naturlig del av ett nordiskt samarbete för clearingbolag som bedriver gränsöverskridande verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Olof Sandstedt efter föredragning av juridisk rådgivare Loredana Sinko.

Olof Sandstedt

Loredana Sinko